

Demasiado grande para caer

Ross Mountain

La misión integrada de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo y la puesta en marcha de la reforma humanitaria han tenido necesariamente que ser innovadoras en un contexto tan exigente.

En la Asamblea General de las Naciones Unidas se revisó el progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y los indicadores de la República Democrática del Congo (RDC) estaban entre los peores del mundo, no sólo los del este del país -donde todo el mundo es consciente de los conflictos existentes y la crisis humanitaria- sino también los del oeste. Es un hecho bien conocido que la RDC reúne todos los ingredientes para dotar de un motor económico a África, pero los elementos que frenan este progreso son, en gran medida, el Gobierno y las autoridades estatales, la seguridad y las infraestructuras; todos ellos crónicamente débiles.

Desde la perspectiva de la comunidad internacional existe una decepcionante carencia de liderazgo político y visión. Para que el progreso tenga éxito es indispensable el compromiso de las autoridades locales y nacionales para la reconstrucción y el desarrollo; la Estrategia de la Comunidad Internacional de Apoyo a la Seguridad y a la Estabilización (ISSS, por sus siglas en inglés)¹ puesta en marcha por las Naciones Unidas -factor esencial para la iniciativa STAREC del Gobierno- constituye una parte importante de este proceso.

La seguridad, la estabilización y la reconstrucción son objetivos que el personal humanitario se ha fijado. Por tanto, se debería fomentar las medidas para la transición más allá de la respuesta humanitaria inmediata. Esto no ha sido fácil en ningún sitio y en algunos países el resultado ha sido la instrumentalización de la acción humanitaria para fines militares o políticos. En la RDC, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha llegado a reconocer que la prioridad absoluta para la misión de las Naciones Unidas (MONUC, ahora MONUSCO) es la protección de la población civil. Por lo tanto, se podría decir que la comunidad humanitaria ha podido aprovechar el apoyo de los actores políticos y militares de las Naciones Unidas para ello.

El progreso de la reforma del sector seguridad -el ejército, la policía, el poder judicial- es sin duda la necesidad

primordial de la RDC. No obstante, es en este punto donde se observa menor progreso y donde la comunidad internacional ha sido menos efectiva. Además de las dificultades internas de la RDC, también se encuentran los impedimentos propios de los actores internacionales, como su descoordinación de ideas, sus estructuras y equipamiento, etc. Por otro lado, el reconocimiento de la protección física de la población civil como objetivo militar, ha supuesto que las fuerzas militares de las Naciones Unidas sean empleadas para proteger a los civiles. Se han puesto en marcha estructuras innovadoras, como equipos mixtos de protección, planes de contingencia militar y humanitaria de las Naciones Unidas y bases operativas móviles, lo que permite al personal humanitario solicitar el envío de soldados de las Naciones Unidas como protección ante los ataques de la milicia y al ejército nacional para acompañar a los grupos de desplazados internos.

Los recientes incidentes (de mediados de 2010) en los que las fuerzas militares internacionales fueron criticadas por no evitar o responder ante las violaciones masivas en Kivu del Norte, muestran lo difícil que es estar en el momento oportuno en el sitio adecuado. Las distancias son enormes, las carreteras horribles y la voluntad de éxito no puede vencer todos esos obstáculos a la vez. La RDC dispone de 20.000 efectivos de las fuerzas de la paz de las Naciones Unidas para una extensión de 3,4 millones de km² frente a las más de 40.000 tropas que la OTAN mandó a Kosovo, un territorio de sólo 10.000 km².

Las Naciones Unidas eligieron la RDC como experimento para el programa de reforma humanitaria. El hecho de que MONUC fuese una misión integrada, mezclando aspectos militares y civiles, trajo problemas al Coordinador Humanitario pero también facilitó la logística e hizo posible que se llevasen a cabo actividades innovadoras para la protección de los civiles.

En el aspecto de la coordinación, dada la magnitud de los problemas a los que se enfrenta la RDC, su población y el alcance del trabajo de los actores internacionales,

es necesario crear o adaptar las herramientas con capacidad de establecer el orden de la respuesta humanitaria. Entre ellas se encuentran la red global de clusters, grupos regionales de actores humanitarios (Comités provinciaux inter-agences 'Comités Provinciales Interagencias' CPIA), el Plan de Acción Humanitaria (HAP, por sus siglas en inglés) -plan interorganizativo a escala nacional que establece las prioridades de la estrategia humanitaria, los objetivos y el perfil del programa específico de actividades en cada provincia- y el Fondo Mancomunado, partiendo de la base de que la promoción de las sinergias es la mejor manera de tener impacto. Dicho fondo se creó en 2006 entre otras razones para enfocar la ayuda humanitaria a las necesidades prioritarias, mejorar la previsión de financiación y tener en cuenta las carencias fundamentales, que suelen surgir de grandes asignaciones tanto del sector, como de la región. Esto permite que los donantes contribuyan con sus fondos para multitud de aplicaciones como la estrategia de respuesta del Plan de Acción Humanitaria (Norma HAP).

La norma HAP se concibió como un plan completo de colaboración integral con las agencias de las Naciones Unidas, ONG nacionales e internacionales, donantes, funcionarios del gobierno congoleño y autoridades locales. Una innovación importante fue obtener el acuerdo de los donantes para destinar los fondos a parámetros objetivos de necesidad humanitaria para grupos de actividades por región. Esto ha significado la eliminación del tiempo consumido en actividades (a menudo caóticas y, en última instancia, irrelevantes) de diseño y acuerdos de proyectos específicos de los socios, de varios meses antes de disponer de fondos.

Los objetivos y las actividades de la norma HAP se definen en el ámbito del cluster y después son seleccionados -regionalmente, no sólo de manera centralizada- por los comités interagencia provinciales (CPIA) antes de presentarlos a una Junta de Asesoramiento presidida por el Coordinador Humanitario de agencias (que representa a los clusters), los donantes clave y los representantes de las ONG. Después de esto, llega el proceso de examinar la viabilidad de lo propuesto, como parte del sistema de garantía de calidad de los programas. En términos prácticos, esto significa

que se tarda menos de tres meses desde la convocatoria de propuestas, hasta que los fondos están disponibles; un periodo de tiempo mucho más favorable que con donantes bilaterales.

La norma HAP está estructurada tanto por su eficacia -en términos de definir unos objetivos humanitarios globales- como por su eficiencia, siendo el Fondo Mancomunado uno de los vehículos mediante los que se pone en funcionamiento. A pesar de que hay una tendencia general a creer que todo debería estar financiado a través de este fondo, el hecho es que sólo una cuarta parte del total de financiaciones humanitarias en la RDC lo están. No obstante, éstas juegan un papel importante en el proceso, y en concreto ha permitido establecer acuerdos permanentes con la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) y UNICEF a fin de obtener un mecanismo de financiación de respuesta rápida (la Reserva de Respuesta Rápida, RRR). Así, cuando tiene lugar un desplazamiento de población, están disponibles los suministros que pueden ser rápidamente distribuidos.

Pero en la RDC, como en cualquier otra operación humanitaria, ha sido muy difícil definir o medir el impacto de nuestras acciones en términos específicos. En general, las acciones humanitarias aún mantienen como indicador las entradas, en lugar del impacto. Resulta alentador el hecho de que el compromiso de los donantes haya aumentado en la RDC a pesar de la inextricable naturaleza de sus problemas y de no encontrarse en el actual centro geopolítico. El total del fondo de los donantes ha aumentado en los últimos años de 120 millones de dólares en 2004, a 650 millones de dólares en 2009.

Las elecciones de 2009 provocaron un considerable interés internacional que permitió que las Naciones Unidas tomaran medidas innovadoras para la transición de un enfoque en gran parte humanitario, a un enfoque más centrado en los importantes problemas del gobierno, la justicia y la seguridad que potencialmente permitirá a la RDC ofrecer una vida mejor a su población. El ISSSS, bien diferenciado de la operación humanitaria, unió a actores militares, políticos y de desarrollo de las Naciones Unidas y de la comunidad internacional

con autoridades nacionales y locales del gobierno en el conflictivo este del país.

Si nos fijamos en la RDC y en su lamentable estado no podemos afirmar que hemos alcanzado nuestros objetivos. Pero ha progresado al poner en marcha ciertos mecanismos innovadores que están respondiendo bien y que han mejorado el impacto de la acción internacional, reducido el sufrimiento de la población congoleña y establecido las bases para la estabilidad en las zonas más afectadas del país. Aunque cada contexto es distinto, podemos extraer lecciones para otras situaciones de demanda humanitaria compleja.

Ross Mountain es director general de DARA (www.daraint.org). Anteriormente fue Representante Especial Adjunto del Secretario General de las Naciones Unidas y Coordinador Humanitario en la RDC de 2004 a 2009. Puede contactar a través de: info@daraint.org

1. El ISSSS tiene cinco prioridades: mejorar la seguridad, apoyar el diálogo político, fortalecer al Estado, apoyar la reintegración, la recuperación y reconciliación y la prevención/respuesta ante la violencia sexual.

RDC: la perspectiva del donante

Seb Fouquet

El compromiso de los donantes con la República Democrática del Congo es más importante que nunca, pero también es necesario que revisen sus estrategias.

Junto con el hecho de vivir una de las crisis crónicas más duraderas de África, la República Democrática del Congo (RDC) constituye también el laboratorio de respuesta humanitaria más grande del mundo. La agenda de la reforma humanitaria, lanzada en 2005 e implantada como prueba piloto en la RDC, dispone la puesta a punto de la provisión de ayuda humanitaria haciéndola más responsable, previsible, mejor guiada, mejor coordinada y con una mejor respuesta a las necesidades detectadas. La implementación de estas reformas en la RDC ofrece desde 2005 una oportunidad única para llegar a comprender qué funciona y qué no y dónde quedan todavía retos.

De 2005 a 2010 los donantes han proporcionado 2.500 millones de dólares (incluidos los más de 400 millones de dólares de 2010) a la respuesta humanitaria en la RDC. El considerable aumento de circulación de recursos financieros (que se triplicaron de 2002 a

2006) ha proporcionado el combustible necesario para nuevas herramientas como un Fondo Mancomunado,¹ un Cluster de Coordinación, un Plan de Acción Humanitaria y la introducción de una reforzada figura de Coordinador Humanitario.

Tal vez uno de los primeros resultados fundamentales -en gran parte gracias al Fondo Mancomunado- es el de haber puesto al descubierto algunas de las debilidades inherentes al sistema de respuesta humanitaria. Pocos de los fallos sistémicos son nuevos. El colectivo humanitario actual se encuentra minado por la indecisión, la falta de una visión colectiva y por la rivalidad entre la ONU y las ONG. No se presta al esfuerzo colaborativo o a la responsabilidad (ya sea hacia los donantes o hacia los beneficiarios) o a la habilidad para medir el impacto o el valor del dinero. Si reinventáramos el sistema humanitario en la actualidad no es seguro que se pareciera al que tenemos.

Aunque no podemos reinventar la arquitectura de la respuesta humanitaria al completo, tampoco podemos seguir huyendo de los retos que presenta. En la RDC se han hecho progresos y se siguen haciendo por el interés de proveer de mejores servicios a los beneficiarios; las plataformas de coordinación están allanando el camino para que surja un diálogo abierto y productivo entre los donantes, las agencias de la ONU y las ONG. Alentados por las presiones de la actual crisis financiera, se está aceptando que es necesario -y desde hace mucho tiempo- un enfoque mayor en los resultados tangibles y el valor del dinero. Los avances tecnológicos -un acceso mejor y más rápido a la información- están ayudando a remodelar el modo en que gestionamos nuestro trabajo. Aun así el progreso es lento. Sigue habiendo intereses creados muy arraigados y por tanto, aún hay reticencia hacia el cambio.

Entonces, ¿qué es necesario que ocurra?

Mejores sistemas de evaluación de necesidades y análisis de respuesta: Aunque es fácil de decir y difícil de conseguir, el progreso es posible. En la